



USVOJENI TEKSTOVI

P9_TA(2020)0251

Uspostava mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava

Rezolucija Europskog parlamenta od 7. listopada 2020. o uspostavi mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava (2020/2072(INI))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir članak 295. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,
- uzimajući u obzir osobito članak 2., članak 3. stavak 1., članak 3. stavak 3. drugi podstavak, članak 4. stavak 3. i članke 5., 6., 7. i 11. Ugovora o Europskoj uniji,
- uzimajući u obzir članke Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) koji se odnose na poštovanje, zaštitu i promicanje demokracije, vladavine prava i temeljnih prava u Uniji, uključujući njegove članke 70., 258., 259., 260., 263. i 265.,
- uzimajući u obzir Protokol br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji i Protokol br. 2. o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, priložene UEU-u i UFEU-u,
- uzimajući u obzir Povelju Europske unije o temeljnim pravima,
- uzimajući u obzir sudsku praksu Suda Europske unije,
- uzimajući u obzir kriterije iz Kopenhagena i skup pravila Unije (pravnu stečevinu) koja država kandidatkinja mora ispuniti ako želi pristupiti Uniji,
- uzimajući u obzir Opću deklaraciju o ljudskim pravima,
- uzimajući u obzir instrumente Ujedinjenih naroda o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, preporuke i izvješća upućene u okviru univerzalnog periodičnog pregleda Ujedinjenih naroda, sudsku praksu ugovornih tijela UN-a te posebne postupke Vijeća UN-a za ljudska prava,
- uzimajući u obzir Deklaraciju UN-a o borcima za ljudska prava od 8. ožujka 1999.,
- uzimajući u obzir preporuke i izvješća Ureda za demokratske institucije i ljudska prava, visokog povjerenika za nacionalne manjine, predstavnika za slobodu medija i drugih tijela Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS),

- uzimajući u obzir Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Europsku socijalnu povelju, sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava i Europskog odbora za socijalna prava, konvencije, preporuke, rezolucije i izvješća Parlamentarne skupštine, Odbora ministara, povjerenika za ljudska prava, Europske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije, Upravnog odbora za borbu protiv diskriminacije, promicanje različitosti i uključivosti, Venecijanske komisije i drugih tijela Vijeća Europe,
- uzimajući u obzir Memorandum o razumijevanju između Vijeća Europe i Europske unije od 23. svibnja 2007.,
- uzimajući u obzir Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije,
- uzimajući u obzir sporazum o osnivanju Skupine država protiv korupcije,
- uzimajući u obzir Kontrolni popis vladavine prava koji je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 106. plenarnoj sjednici održanoj 18. ožujka 2016.,
- uzimajući u obzir instrumentarij Vijeća Europe za države članice naslovljen: „Poštovanje demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u okviru javnozdravstvene krize izazvane bolešću COVID-19” od 7. travnja 2020.,
- uzimajući u obzir godišnje izvješće partnerskih organizacija Platforme Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara za 2020.,
- uzimajući u obzir komunikaciju Komisije od 17. srpnja 2019. naslovljenu „Jačanje vladavine prava u Uniji – Nacrt za djelovanje” (COM(2019)0343),
- uzimajući u obzir komunikaciju Komisije od 29. siječnja 2020. u kojoj je sadržan Program rada Komisije za 2020. (COM(2020)0037) i komunikaciju Komisije od 27. svibnja 2020. o prilagođenom Programu rada Komisije za 2020. (COM(2020)0440),
- uzimajući u obzir Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020.,
- uzimajući u obzir mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora od 19. lipnja 2019. naslovljeno "Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji. Trenutačno stanje i mogući sljedeći koraci", u kojem se predlaže uspostava godišnjeg foruma o temeljnim pravima i vladavini prava,
- uzimajući u obzir izvješće Skupine za temeljna prava i vladavinu prava Europskog gospodarskog i socijalnog odbora iz lipnja 2020. pod nazivom „Razvoj u nacionalnim okvirima sa stajališta civilnog društva, 2018.–2019.”,
- uzimajući u obzir izvješće Agencije Europske unije za temeljna prava pod nazivom „Izazovi s kojima se suočavaju organizacije civilnog društva u području ljudskih prava u EU-u”, objavljeno 17. siječnja 2018. i druga izvješća i podatke te agencije,
- uzimajući u obzir izvješće Europskog instituta za ravnopravnost spolova naslovljeno „Peking + 25: peta revizija provedbe Pekinške platforme za djelovanje u državama članicama EU-a” objavljeno 5. ožujka 2020.,
- uzimajući u obzir zaključke Vijeća i država članica sa sastanka u Vijeću održanog 16. prosinca 2014. o jamčenju poštovanja vladavine prava,

- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 25. listopada 2016. s preporukama Komisiji o uspostavi mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava¹,
- uzimajući u obzir Rezoluciju Europskog parlamenta od 19. travnja 2018. o potrebi za uspostavom instrumenta europskih vrijednosti za podršku organizacijama civilnog društva koje promiču temeljne vrijednosti u Europskoj uniji na lokalnoj i nacionalnoj razini²,
- uzimajući u obzir svoju Zakonodavnu rezoluciju od 17. travnja 2019. o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa Prava i vrijednosti³,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 14. studenoga 2018. o potrebi za sveobuhvatnim mehanizmom EU-a za zaštitu demokracije, vladavine prava i temeljnih prava⁴,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 16. siječnja 2019. o stanju temeljnih prava u Europskoj uniji 2017. godine⁵,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 13. veljače 2019. o nazadovanju u području prava žena i rodne ravnopravnosti u EU-u⁶,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 28. ožujka 2019. o stanju u pogledu vladavine prava i borbe protiv korupcije u Europskoj uniji, posebno na Malti i u Slovačkoj⁷,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 18. prosinca 2019. o javnoj diskriminaciji i govoru mržnje protiv pripadnika zajednice LGBTI, uključujući „zone bez LGBTI-ja”⁸,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 15. siječnja 2020. o godišnjem izvješću o ljudskim pravima i demokraciji u svijetu za 2018. godinu i politici Europske unije u tom području⁹,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 16. siječnja 2020. o saslušanjima u tijeku u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a u pogledu Poljske i Mađarske¹⁰,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 17. travnja 2020. o usklađenom djelovanju EU-a za suzbijanje pandemije bolesti COVID-19 i njezinih posljedica¹¹,
- uzimajući u obzir zajedničke preporuke organizacija civilnog društva pod naslovom: „Od nacрта do provedbe: očuvanje slobode i pluralizma medija s pomoću europskog mehanizma vladavine prava” iz travnja 2020.,
- uzimajući u obzir izvješće Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava

¹ SL C 215, 19.6.2018., str. 162.

² SL C 390, 18.11.2019., str. 117.

³ Usvojeni tekstovi, P8_TA(2019)0407.

⁴ Usvojeni tekstovi, P8_TA(2018)0456.

⁵ Usvojeni tekstovi, P8_TA(2019)0032.

⁶ Usvojeni tekstovi, P8_TA(2019)0111.

⁷ Usvojeni tekstovi, P8_TA(2019)0328.

⁸ Usvojeni tekstovi, P9_TA(2019)0101.

⁹ Usvojeni tekstovi, P9_TA(2020)0007.

¹⁰ Usvojeni tekstovi, P9_TA(2020)0014.

¹¹ Usvojeni tekstovi, P9_TA(2020)0054.

naslovljeno „Vladavina prava u Europskoj uniji” od 11. svibnja 2020.,

- uzimajući u obzir podnesak Radne skupine za unutarnju politiku EU-a o ljudskim pravima pri Mreži za ljudska prava i demokraciju od 4. svibnja 2020. Europskoj komisiji u okviru savjetovanja s dionicima o izvješću o vladavini prava,
 - uzimajući u obzir svoju procjenu europske dodane vrijednosti priloženu zakonodavnom izvješću o vlastitoj inicijativi o uspostavi mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava iz listopada 2016.,
 - uzimajući u obzir svoju preliminarnu procjenu europske dodane vrijednosti mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava iz travnja 2020.,
 - uzimajući u obzir članke 46., 54. i 148. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir mišljenja Odbora za pravna pitanja te Odbora za ustavna pitanja ,
 - uzimajući u obzir izvješće Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (A9-0170/2020),
- A. budući da se Unija temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina, kako je utvrđeno u članku 2. UEU-a; budući da su te vrijednosti zajedničke državama članicama te da su se sve države članice svojevoljno obvezale da će ih poštovati; budući da se vrijednosti demokracije, vladavine prava i temeljnih prava međusobno podupiru;
- B. budući da je Unija u svojim kriterijima za pristupanje propisala da zemlja kandidatkinja za članstvo u Uniji mora postići stabilnost svojih institucija i tako zajamčiti demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina; ipak ističe da Unija ne raspolaže učinkovitim alatima za primjenu tih kriterija nakon što zemlja postane dio Unije;
- C. budući da je u prethodnom desetljeću u više država članica došlo do besramnih napada na vrijednosti Unije; budući da se Parlament opetovano uključuje u rješavanje tih zabrinjavajućih pitanja u svojim rezolucijama još od 2011., uključujući aktiviranjem postupka iz članka 7. UEU-a 2018.; budući da od 2016. Parlament poziva na sveobuhvatan i preventivan nadzor u tom području, utemeljen na dokazima, s pomoću mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava;
- D. budući da se prava ranjivih skupina kao što su žene, osobe s invaliditetom, Romi, LGBTI osobe i starije osobe u nekim državama članicama i dalje ne poštuju u potpunosti i da te osobe nisu u potpunosti zaštićene od mržnje i diskriminacije, čime se krše vrijednosti Unije predviđene u članku 2. UEU-a i pravo na nediskriminaciju predviđeno u članku 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (Povelja); budući da su hitne mjere poduzete kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 uzrokovale dodatna ograničenja temeljnih prava i oslabila demokratske provjere i ravnotežu;
- E. budući da oko 10 % građana Unije čine pripadnici nacionalnih manjina; budući da je poštovanje prava manjina sastavni dio vrijednosti Unije navedenih u članku 2. UEU-a; budući da manjine doprinose kulturnoj i jezičnoj raznolikosti Unije; budući da trenutno ne postoji pravni okvir Unije kojim se jamče i nadziru prava manjina;

- F. budući da povrede vrijednosti iz članka 2. UEU-a bez odgovarajućih odgovora i posljedica na razini Unije oslabljuju koheziju europskog projekta te narušavaju prava svih građana Unije kao i uzajamno povjerenje među državama članicama;
- G. budući da je korupcija ozbiljna prijetnja demokraciji, vladavini prava i pravednom postupanju prema svim građanima;
- H. budući da su neovisno novinarstvo i pristup pluralističkim informacijama ključni stupovi demokracije; budući da bi se rješavanju zabrinjavajućeg stanja u području slobode medija i pluralizma u Uniji nije pristupilo s dovoljno odlučnosti; budući da je civilno društvo ključno za napredak svake demokracije; budući da smanjenje prostora za djelovanje civilnog društva pridonosi kršenjima demokracije, vladavine prava i temeljnih prava; budući da institucije Unije trebaju održavati otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom na svim razinama;
- I. budući da su neovisnost, kvaliteta i učinkovitost nacionalnih pravosudnih sustava ključni za postizanje učinkovite pravde; budući da dostupnost pravne pomoći i razina sudskih pristojbi mogu imati velik utjecaj na pristup pravosuđu; budući da Povelja ima istu pravnu snagu kao Ugovori; budući da, u skladu s vodstvom Suda Europske unije pravosudna tijela država članica Povelju primjenjuju samo pri provedbi pravnih akata Unije, za poticanje zajedničke pravne i pravosudne kulture te kulture vladavine prava važno je da se prava sadržana u Povelji uvijek uzimaju u obzir;
- J. budući da je Komisija 30. rujna 2020. objavila svoje godišnje izvješće o vladavini prava za 2020. (COM (2020)0580), nakon čega će predstaviti i obnovljenu strategiju za primjenu Povelje o temeljnim pravima i Europski akcijski plan za demokraciju;
- K. budući da bi uredba o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama, nakon što bude donesena, postala neophodan alat za zaštitu vladavine prava u Uniji;
- L. budući da svaki mehanizam praćenja mora usko uključivati dionike aktivne u zaštiti i promicanju demokracije, vladavine prava i temeljnih prava, uključujući civilno društvo, tijela Vijeća Europe i Ujedinjenih naroda, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, Agencija Europske unije za temeljna prava, nacionalne institucije za ljudska prava, relevantna tijela i udruženja stručnjaka koja podupiru pravosuđe u neovisnom izvršavanju pravde; budući da je zato potrebno odgovarajuće financiranje civilnog društva na europskoj razini, posebno s pomoću programa Pravosuđe i programa Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti;
- M. budući da je potrebno ojačati i uskladiti postojeće mehanizme i razviti učinkoviti mehanizam kojim će se osigurati da se načela i vrijednosti utvrđeni u Ugovorima poštuju u cijeloj Uniji;
- N. budući da Parlament, Komisija i Vijeće („tri institucije”) dijele političku odgovornost za očuvanje vrijednosti Unije u granicama ovlasti koje su im dodijeljene Ugovorima; budući da bi se međuinstitucijskim sporazumom na temelju članka 295. UFEU-a osigurali mehanizmi potrebni za olakšavanje suradnje triju institucija u tom pogledu; budući da, u skladu s člankom 295. UFEU-a, svaka od tri institucije može predložiti takav sporazum;
- 1. naglašava da Unija treba što prije osmisliti čvrst, sveobuhvatan i pozitivan program za

- učinkovitu zaštitu i jačanje demokracije, vladavine prava i temeljnih prava za sve svoje građane; ustraje u tome da Unija mora zadržati mjesto predvodnika slobode i pravde u Europi i svijetu;
2. upozorava da je Unija suočena s dosad neviđenom i rastućom krizom svojih temeljnih vrijednosti, što ugrožava njezin dugoročni opstanak kao demokratski mirovni projekt; izražava ozbiljnu zabrinutost zbog porasta i ukorjenjivanja autokratskih i neliberalnih tendencija, čemu su dodatno doprinijele pandemija bolesti COVID-19 i gospodarska recesija, kao i zbog korupcije, dezinformiranja te zarobljavanja države (engl. state capture) u nekim državama članicama; ističe opasnost tog trenda za koheziju pravnog poretka Unije, zaštitu temeljnih prava svih njezinih građana, funkcioniranje njezina jedinstvenog tržišta, učinkovitost njezinih zajedničkih politika i njezinu međunarodnu vjerodostojnost;
 3. podsjeća da je Unija i dalje strukturno loše opremljena za borbu protiv kršenja i nazadovanja u pogledu demokracije, temeljnih prava i vladavine prava u državama članicama; izražava žaljenje zbog toga što Vijeće nije uspjelo ostvariti značajan napredak u provedbi vrijednosti Unije u tekućim postupcima u okviru članka 7. UEU-a; primjećuje da neučinkovita primjena članka 7. UEU-a od strane Vijeća zapravo omogućuje kontinuirano odstupanje od vrijednosti predviđenih člankom 2. UEU-a; sa zabrinutošću primjećuje da Unija u tom području nema jedinstven instrumentarij te pozivana ujednačavanje instrumenata te na njihovu ispravnu provedbu ;
 4. pozdravlja rad Komisije na njezinom godišnjem izvješću o vladavini prava; pozdravlja činjenicu da su u godišnju ocjenu uključeni korupcija i sloboda medija; napominje, međutim, da njime nisu obuhvaćena područja demokracije i temeljnih prava; izražava posebno žaljenje zbog činjenice da sloboda udruživanja i smanjenje prostora za djelovanje civilnog društva nisu dio godišnje procjene; naglašava sa zabrinutošću da se prava ranjivih skupina, uključujući žene, osobe s invaliditetom, Rome, LGBTI osobe te starije osobe i dalje u nekim državama članicama ne poštuju u potpunosti i da te skupine nisu u potpunosti zaštićene od mržnje i diskriminacije, čime se krše vrijednosti Unije predviđene u članku 2. UEU-a; podsjeća na činjenicu da je Parlament u više navrata pozvao na uspostavu mehanizma za praćenje kojim bi se obuhvatilo cijelo područje primjene članka 2. UEU-a; ponavlja da je potrebno uspostaviti objektivni mehanizam praćenja koji se temelji na dokazima i uključen je u pravni akt kojim bi se tri institucije obvezalo na transparentan i reguliran postupak s jasno definiranim odgovornostima kako bi zaštita i promicanje vrijednosti Unije postali trajni i vidljivi dio programa Unije;
 5. predlaže uspostavu mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava („Mehanizam”), na temelju prijedloga Parlamenta iz 2016. i godišnjeg izvješća Komisije o vladavini prava, koji bi bio uređen međuinstitucijskim sporazumom između tri institucije i koji bi se sastojao od godišnjeg ciklusa praćenja vrijednosti Unije kojim bi se obuhvatili svi aspekti iz članka 2. UEU-a i koji bi se jednako, objektivno i pravedno primjenjivao na sve države članice, istodobno poštujući načela supsidijarnosti i proporcionalnosti;
 6. ističe da godišnji ciklus praćenja mora sadržavati jasne preporuke za pojedinačne zemlje, s rokovima i ciljevima za provedbu, koje je potrebno pratiti u sljedećim godišnjim ili hitnim izvješćima; naglašava da neprovođenje preporuka mora biti povezano s konkretnim mjerama Unije, uključujući postupke iz članka 7. UEU-a, postupke zbog povrede prava i proračunsku uvjetovanost nakon što stupe na snagu;

ističe da preporuke ne bi trebale biti usmjerene samo na rješavanje kršenja, već bi se njima trebalo promicati politike kojima se građanima omogućuje da se koriste tim pravima i vrijednostima;

7. ističe da bi Mehanizam trebao konsolidirati i zamijeniti postojeće instrumente kako bi se izbjeglo dupliciranje, posebno godišnje izvješće Komisije o vladavini prava, okvir Komisije za vladavinu prava, godišnje izvješće Komisije o primjeni Povelje, dijalog Vijeća o vladavini prava te Mehanizam suradnje i provjere, uz istodobno povećanje komplementarnosti i usklađenosti s drugim dostupnim instrumentima, uključujući postupke u skladu s člankom 7. UEU-a, postupke zbog povrede prava, proračunsku uvjetovanost, nakon što stupe na snagu; smatra da u svojim procjenama sve tri institucije trebaju iskoristiti zaključke godišnjeg ciklusa praćenja u svrhu aktiviranja članka 7. UEU-a i proračunsku uvjetovanost, nakon što stupe na snagu; ističe da se moraju poštovati uloge i ovlasti triju institucija;
8. naglašava da je neovisnost pravosuđa sastavni dio sudskih odluka i zahtjev koji proizlazi iz načela djelotvorne pravne zaštite iz članka 19. UEU-a; zabrinut je zbog toga što su se nedavni napadi na vladavinu prava uglavnom sastojali od pokušaja ugrožavanja neovisnosti pravosuđa i ističe da je svaki nacionalni sud također i europski sud; potiče Komisiju da upotrijebi sve instrumente koji su joj na raspolaganju protiv pokušaja vlada država članica da ugroze neovisnost nacionalnih sudova te da pravovremeno obavijesti Parlament o svakoj takvoj situaciji;
9. podsjeća da je pristupanje Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda pravna obveza u skladu s člankom 6. stavkom 2. UEU-a; ponavlja da je potrebno brzo zaključiti pristupni proces kako bi se zajamčio dosljedan okvir za zaštitu ljudskih prava diljem Europe i dodatno ojačala zaštita temeljnih prava i sloboda u Uniji; stoga poziva Komisiju da uloži dodatne napore za ispunjavanje Ugovorâ i zaključivanje pristupnog postupka bez nepotrebne odgode;
10. podsjeća na nezamjenjivu ulogu civilnog društva, nacionalnih institucija za ljudska prava, tijela za jednakost i drugih relevantnih aktera u svim fazama godišnjeg ciklusa praćenja, od pružanja informacija do olakšavanja provedbe i nadzora; naglašava potrebu da se boricima za ljudska prava i akterima koji podnose izvješća pruži zaštita i na nacionalnoj razini i na razini Unije, uključujući, prema potrebi, od zlouporabe sudskih postupaka, zajedno s odgovarajućim financiranjem na svim razinama; u tom pogledu poziva na stvaranje statuta za europska prekogranična udruženja i neprofitne organizacije nakon temeljite procjene učinka; ističe doprinos zviždača zaštiti vladavine prava i borbi protiv korupcije; poziva Komisiju da pomno prati prenošenje i primjenu Direktive (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije¹; ističe da se akreditacijski status nacionalnih institucija za ljudska prava i prostor za djelovanje civilnog društva mogu i sami po sebi koristiti kao pokazatelji u svrhu procjene; potiče nacionalne parlamente da održavaju javne rasprave i donose stajališta o ishodu ciklusa praćenja; ističe da je osposobljavanje pravosudnih stručnjaka ključno za pravilnu provedbu i primjenu prava Unije, a time i za jačanje zajedničke pravne kulture diljem Unije; smatra da se predstojeća europska strategija za osposobljavanje u području pravosuđa mora dodatno usredotočiti na promicanje vladavine prava i neovisnosti pravosuđa te uključiti osposobljavanje o vještinama i pitanjima koja nisu pravne prirode kako bi suci bili spremniji oduprijeti se neprimjerenom pritisku; potiče Komisiju i države članice da

¹ SL L 305, 26.11.2019., str. 17.

nastave promicati i olakšavati dijalog između sudova i pravnih stručnjaka poticanjem redovite razmjene informacija i najboljih praksi kako bi se ojačalo i unaprijedilo područje pravosuđa Unije koje se temelji na demokraciji, vladavini prava i temeljnim pravima; naglašava potrebu da se u predstojećem višegodišnjem financijskom okviru osiguraju odgovarajuća sredstva za sektorske programe „Pravosuđe” i „Građani, jednakost, prava i vrijednosti” jer se tim programima nastoji zaštititi i promicati područje pravde u Unije utemeljeno na vladavini prava, kao i podržati civilno društvo;

11. ukazuje na komplementarnost koja bi trebala postojati između Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u, kojim se omogućuje pregled usporedbe među pravosudnim sustavima država članica, i Mehanizma; primjećuje da prema Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. i dalje postoje znatne razlike među državama članicama u pogledu broja neriješenih predmeta te da se broj zaostataka u nekim državama članicama povećao, da neke države članice ne nude osposobljavanje o vještinama IKT-a u cilju prilagodbe digitalizaciji i olakšavanja pristupa pravosuđu, da je u nekima pravna pomoć tijekom godina postala manje dostupna te da rodna ravnopravnost još nije osigurana u pravosudnim sustavima u većini država članica;
12. ponovno potvrđuje ulogu Parlamenta, u skladu s člankom 7. UEU-a, u praćenju usklađenosti s vrijednostima Unije; ponavlja poziv Parlamentu da bude prisutan na saslušanjima u skladu s člankom 7. kada sam pokreće postupak te da predstavi Vijeću svoj obrazloženi prijedlog, poštujući ovlasti svake od triju institucija i načelo lojalne suradnje; poziva Vijeće da blisko i redovito surađuje s Parlamentom te da radi na transparentan način; smatra da će Mehanizam, utemeljen na međuinstitucijskom sporazumu, pružiti potreban okvir za bolju koordinaciju;
13. smatra da bi povećanje sposobnosti Unije da promiče i brani svoju ustavnu srž dugoročno moglo zahtijevati izmjenu Ugovora; sa zanimanjem iščekuje razmatranje i zaključke Konferencije o budućnosti Europe u tom pogledu; ističe da bi djelotvornost postupka iz članka 7. UEU-a trebalo pojačati revidiranjem potrebne većine za djelovanje i osnaživanjem mehanizma sankcija; poziva Konferenciju o budućnosti Europe da razmotri davanje veće uloge Sudu Europske unije u pogledu zaštite temeljnih vrijednosti Unije; poziva na reviziju Uredbe Vijeća (EZ) br. 168/2007 od 15. veljače 2007. o osnivanju Agencije Europske unije za temeljna prava¹, nakon temeljite procjene učinka, s ciljem jačanja i proširenja njezina mandata kako bi obuhvatio sve vrijednosti iz članka 2. UEU-a;
14. čvrsto vjeruje da je rješavanje krize nastale u pogledu vrijednosti Unije, među ostalim s pomoću predloženog Mehanizma, preduvjet za ponovnu uspostavu uzajamnog povjerenja među državama članicama, čime bi se Uniji u cijelosti omogućilo da održi i unaprijedi sve zajedničke politike;
15. izražava žaljenje zbog činjenice da je Europsko vijeće u svojim zaključcima od 21. srpnja 2020. oslabilo mehanizam proračunske uvjetovanosti koji je predložila Komisija; ponavlja svoj poziv da se osigura da se sustavne povrede vrijednosti navedenih u članku 2. UEU-a proglase nesukladnima s Unijinim financiranjem; ističe potrebu za primjenom obrnute kvalificirane većine radi zaštite proračuna Unije, bez čega je ugrožena učinkovitost novog mehanizma proračunske uvjetovanosti; zahtijeva da se primjena proračunske uvjetovanosti poprati mjerama usmjerenima na ublažavanje svih mogućih učinaka na pojedinačne korisnike financijskih sredstava Unije,

¹ SL L 53, 22.2.2007., str. 1.

uključujući organizacije civilnog društva; naglašava da se mehanizam proračunske uvjetovanosti ne može zamijeniti samo predloženim godišnjim ciklusom praćenja; potiče Europsko vijeće da postupi u skladu sa svojim obećanjem iz Deklaracije iz Sibiu od 9. svibnja 2019. o zaštiti demokracije i vladavine prava;

16. poziva Komisiju i Vijeće da bez odgode započnu pregovore s Parlamentom o međuinstitucijskom sporazumu u skladu s člankom 295. UFEU-a; smatra da prijedlog iznesen u Prilogu predstavlja odgovarajuću osnovu za takve pregovore;
17. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju i popratni prijedlog proslijedi Komisiji i Vijeću.

PRILOG REZOLUCIJI:

Prijedlog međuinstitucijskog sporazuma o osnaživanju vrijednosti Unije

EUROPSKI PARLAMENT, VIJEĆE EUROPSKE UNIJE I EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 295.,

budući da:

- (1) Prema članku 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina („vrijednosti Unije”).
- (2) U skladu s člankom 49. UEU-a, poštovanje i predanost promicanju vrijednosti Unije temeljni je uvjet za članstvo u Uniji. U skladu s člankom 7. UEU-a, činjenica da država članica ozbiljno i kontinuirano krši vrijednosti Unije može dovesti do suspenzije prava glasa predstavnika vlade te države članice u Vijeću. Poštovanje vrijednosti Unije temelj je visoke razine povjerenja i uzajamnog povjerenja među državama članicama.
- (3) Europski parlament, Vijeće i Komisija („tri institucije”) uviđaju važnost poštovanja vrijednosti Unije. Poštovanje vrijednosti Unije nužno je za dobro funkcioniranje Unije i ostvarivanje njezinih ciljeva, kako su utvrđeni u članku 3. UEU-a. Tri institucije predano rade na održavanju uzajamne lojalne suradnje s ciljem promicanja i osiguravanja poštovanja vrijednosti Unije.
- (4) Tri institucije svjesne su da je potrebno pojednostavniti uporabu i povećati učinkovitost postojećih alata osmišljenih za poticanje usklađenosti s vrijednostima Unije. Stoga bi trebalo uspostaviti sveobuhvatan međuinstitucijski mehanizam utemeljen na dokazima kako bi se poboljšala koordinacija između triju institucija i konsolidirale prethodno poduzete inicijative. U skladu sa zaključcima Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove od 6. i 7. lipnja 2013. takav bi mehanizam trebao djelovati na transparentan način, na temelju objektivno prikupljenih, uspoređenih i analiziranih dokaza te na temelju jednakog postupanja prema svim državama članicama.
- (5) Tri institucije slažu se da je godišnji ciklus praćenja vrijednosti Unije potreban kako bi se osnažilo promicanje i poštovanje vrijednosti Unije. Godišnji ciklus praćenja trebao bi biti sveobuhvatan, objektivan, nepristran, utemeljen na dokazima te se jednako i pravedno primjenjivati na sve države članice. Glavni cilj godišnjeg ciklusa praćenja trebala bi biti prevencija povrede vrijednosti Unije kao i neusklađenosti s njima te naglašavanje pozitivnih razvoja i razmjene najboljih praksi, pri čemu bi se pružila zajednička osnova za druge postupke triju institucija. Tri institucije također su suglasne da će ovaj Međuinstitucijski sporazum upotrebljavati za integraciju postojećih instrumenata i inicijativa koji se odnose na promicanje i poštovanje vrijednosti Unije, posebno godišnjeg izvješća Komisije o vladavini prava, godišnjeg dijaloga Vijeća o vladavini prava i okvira Komisije za vladavinu prava, kako bi se izbjeglo dupliciranje rada i povećala ukupna učinkovitost.
- (6) Godišnji ciklus praćenja trebao bi se sastojati od pripremne faze, objave godišnjeg izvješća o praćenju usklađenosti s vrijednostima Unije, uključujući relevantne preporuke za pojedinu zemlju, te od daljnjih mjera, uključujući provedbu preporuka.

Godišnji ciklus praćenja trebao bi se provoditi u duhu transparentnosti i otvorenosti te uključivati građane i civilno društvo te bi ga se trebalo zaštititi od dezinformacija.

- (7) Tri institucije dijele stajalište da bi se odluke Komisije 2006/928/EZ¹ i 2006/929/EZ² trebale zamijeniti godišnjim ciklusom praćenja kojim bi se, među ostalim, trebalo ostvariti ciljeve tih odluka. Ovim Međuinstitucijskim sporazumom ne dovodi se u pitanje Akt o pristupanju iz 2005., a posebno njegovi članci 37. i 38.
- (8) Godišnji ciklus praćenja trebao bi biti komplementaran i usklađen s drugim instrumentima koji se odnose na promicanje i jačanje vrijednosti Unije. Konkretno, tri institucije obvezuju se da će zaključke godišnjih izvješća o praćenju koristiti u svojoj procjeni toga postoji li očita opasnost da država članica ozbiljno prekrši vrijednosti Unije i u utvrđivanju toga krši li država članica ozbiljno i kontinuirano vrijednosti Unije u kontekstu članka 7. UEU-a. Slično tomu, Komisija se obvezala da će uzeti u obzir zaključke godišnjih izvješća o praćenju kao dio svoje procjene treba li pokrenuti postupak zbog povrede ili postoje li opći nedostaci u pogledu vladavine prava u državama članicama, u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) 2020/xxxx Europskog parlamenta i Vijeća³. Tri institucije slažu se da bi se godišnjim izvješćima o praćenju trebalo općenito usmjeravati njihovo djelovanje u pogledu vrijednosti Unije.
- (9) 2018 Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), ovim Međuinstitucijskim sporazumom utvrđuju se samo mjere za olakšavanje suradnje između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije te, u skladu s člankom 13. stavkom 2. UEU-a, te institucije trebaju djelovati u granicama ovlasti koje su im dodijeljene Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima. Ovim Međuinstitucijskim sporazumom ne dovodi se u pitanje nadležnost Suda Europske unije u pogledu autentičnog tumačenja prava Unije.

SPORAZUMJELI SU SE KAKO SLIJEDI:

I. CILJEVI

1. Tri institucije suglasne su da će koordinirano i zajednički promicati i jačati poštovanje temeljnih vrijednosti Unije, u skladu s člankom 2. UEU-a.

II. GODIŠNJI CIKLUS PRAĆENJA

2. Tri institucije suglasne su da će uz iskrenu i uzajamnu suradnju organizirati godišnji ciklus praćenja vrijednosti Unije kojim bi se obuhvatila pitanja i najbolje prakse u svim područjima koja obuhvaćaju vrijednosti Unije. Godišnji ciklus praćenja sastoji se od pripreme faze, objave godišnjeg izvješća o praćenju vrijednosti Unije („godišnje

¹ Odluka Komisije od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije (SL L 354, 14.12.2006., str. 56.).

² Odluka Komisije od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma suradnje i provjere napretka Bugarske u ispunjavanju posebnih mjerila u području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala (SL L 354, 14.12.2006., str. 58.).

³ [umjesto xxxx u tekst umetnuti konačni broj 2018/136 (COD) (također u točke 16., 19. i 25.) i ispraviti upućivanje na SL u fusnoti] Uredba (EU) .../... Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama SL C ..., ..., str. ...

izvješće”), uključujući preporuke, te od daljnjih mjera.

3. Tri institucije suglasne su oko osnivanja stalne Međuinstitucijske radne skupine za vrijednosti Unije („radna skupina”). Radna skupina omogućuje usklađivanje i suradnju među trima institucijama u okviru godišnjeg ciklusa praćenja. Radna skupina redovito obavješćuje javnost o svom radu.
4. Panel neovisnih stručnjaka savjetuje radnu skupinu i tri institucije. U suradnji s Agencijom Europske unije za temeljna prava, panel neovisnih stručnjaka nepristrano utvrđuje glavna pozitivna i negativna kretanja u svakoj državi članici te doprinosi razvoju metodologije za godišnje izvješće. Tri institucije mogu se savjetovati s panelom u bilo kojoj fazi godišnjeg ciklusa praćenja.

Pripremna faza

5. Komisija svake godine organizira ciljano savjetovanje s dionicima kako bi prikupila informacije za godišnje izvješće. Savjetovanje s dionicima provodi se u prvom tromjesečju svake godine. Savjetovanje je transparentno i temelji se na jasnoj i strogoj metodologiji koju je usvojila radna skupina. U svakom slučaju u metodologiju su na odgovarajući način uključene referentne vrijednosti kao što su one iz prilogâ odlukama Komisije 2006/928/EZ i 2006/929/EZ.
6. Savjetovanje s dionicima omogućuje organizacijama civilnog društva, nacionalnim institucijama za ljudska prava i tijelima za jednakost, strukovnim udrugama i mrežama, tijelima Vijeća Europe i drugih međunarodnih organizacija, institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije te državama članicama, uključujući nacionalne parlamente i lokalna tijela, da doprinesu godišnjem izvješću. Komisija informacije dobivene od dionika uključuje u godišnje izvješće. Komisija objavljuje doprinose savjetovanju na svojoj internetskoj stranici prije objave godišnjeg izvješća.
7. Komisija se pri pripremi godišnjeg izvješća oslanja na sve informacije na temelju metodologije koju je dogovorila radna skupina. U tom su pogledu posebno važna izvješća i podaci Agencije Europske unije za temeljna prava i drugih tijela, ureda i agencija Unije, Vijeća Europe, uključujući Venecijansku komisiju i Skupinu država protiv korupcije, te drugih međunarodnih organizacija koje izrađuju relevantne studije i procjene. Ako se godišnje izvješće kako ga je sastavila Komisija razlikuje od nalaza panela neovisnih stručnjaka, Europski parlament i Vijeće mogu zatražiti od Komisije da radnoj skupini objasni svoje razloge.
8. Imenovani predstavnici bilo koje od triju institucija, nakon usklađivanja unutar radne skupine, imaju mogućnost provesti posjete državama članicama u svrhu utvrđivanja činjenica radi dobivanja dodatnih informacija i pojašnjenja o stanju vrijednosti Unije u dotičnim državama članicama. Komisija uključuje zaključke tih posjeta u godišnje izvješće.
9. Komisija redovito obavješćuje radnu skupinu o napretku postignutom tijekom pripremne faze.

Godišnje izvješće i preporuke

10. Komisija sastavlja godišnje izvješće na temelju informacija prikupljenih tijekom pripremne faze. Godišnje izvješće trebalo bi obuhvatiti i pozitivne i negativne trendove

u vezi s vrijednostima Unije u državama članicama. Godišnje izvješće nepristrano je, temelji se na objektivno prikupljenim dokazima te se njime poštuje jednakost postupanja prema svim državama članicama. Razina detaljnosti izvješća trebala bi odražavati ozbiljnost situacije. Godišnje izvješće uključuje odjeljak o postupcima zbog povrede u vezi s vrijednostima Unije.

11. Godišnje izvješće sadrži preporuke koje se odnose na svaku pojedinačnu državu članicu u cilju osnaživanja zaštite i promicanja vrijednosti Unije. U preporukama se navode konkretni ciljevi i vremenski okviri za provedbu te se uzimaju u obzir sva pitanja izražena u obrazloženim prijedlozima donesenima na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a. U preporukama se uzima u obzir raznolikost političkih i pravnih sustava država članica. Provedba preporuka ocjenjuje se u sljedećim godišnjim izvješćima ili hitnim izvješćima, prema potrebi.
12. Godišnje izvješće s preporukama objavljuje se svake godine u rujnu. Datum objave usklađuju tri institucije u radnoj skupini. Prije njegove objave, Komisija podnosi nacrt godišnjeg izvješća radnoj skupini.

Daljnje mjere

13. Europski parlament i Vijeće najkasnije dva mjeseca od datuma objave raspravljaju o sadržaju godišnjeg izvješća. Te su rasprave javno dostupne. Parlament i Vijeće usvajaju stajališta o godišnjem izvješću donošenjem rezolucija i zaključaka. Europski parlament i Vijeće poduzimaju daljnje mjere u okviru kojih ocjenjuju i razmatraju u kojoj su mjeri države članice provele prethodne preporuke, uključujući provedbu relevantnih presuda Suda Europske unije. Tri institucije upotrebljavaju svoje pojedinačne ovlasti iz Ugovora kako bi doprinijele učinkovitoj provedbi daljnjih mjera. Tri institucije nastoje pravodobno promicati raspravu o godišnjem izvješću u državama članicama, posebno u nacionalnim parlamentima.
14. Na temelju zaključaka godišnjeg izvješća Komisija na vlastitu inicijativu ili na zahtjev Europskog parlamenta ili Vijeća stupa u dijalog s jednom ili više država članica, uključujući relevantna tijela, kako bi olakšala provedbu preporuka. Komisija redovito izvješćuje Europski parlament i Vijeće o napretku dijaloga. Komisija u bilo kojem trenutku, uključujući na zahtjev dotične države članice, može pružiti tehničku pomoć državama članicama ponudom različitih aktivnosti. Europski parlament u suradnji s nacionalnim parlamentima organizira međuparlamentarnu raspravu o zaključcima godišnjeg izvješća.
15. Tri institucije trebale bi pri utvrđivanju prioriteta za financiranje razmotriti zaključke godišnjeg izvješća. Komisija bi trebala posebno uzeti u obzir usmjerenu potporu nacionalnim dionicima koji pridonose zaštiti i promicanju vrijednosti Unije, kao što su organizacije civilnog društva i medija, pri utvrđivanju relevantnih godišnjih programa rada za raspodjelu financijskih sredstava Unije u okviru podijeljenog i izravnog upravljanja.
16. Ne dovodeći u pitanje ovlasti Komisije na temelju članka 258. UFEU-a i članka 5. Uredbe (EU) 2020/xxxx, kao i pravo jedne trećine država članica, Europskog parlamenta i Komisije da Vijeću podnesu obrazloženi prijedlog u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a, tri institucije suglasne su da bi se njihova djelovanja u vezi s vrijednostima Unije trebala temeljiti na godišnjim izvješćima.

17. Europski parlament i Vijeće mogu zatražiti od Komisije da osmisli dodatne smjernice i pokazatelje za rješavanje relevantnih horizontalnih pitanja koja proizlaze iz godišnjeg ciklusa praćenja.

Hitno izvješće

18. Ako se iz situacije u jednoj ili više država članica može naslutiti da su vrijednosti Unije ozbiljno ugrožene, Komisija može iznimno, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev Europskog parlamenta ili Vijeća, sastaviti hitno izvješće o situaciji. Komisija sastavlja izvješće uz savjetovanje s radnom skupinom. Komisija izrađuje hitno izvješće bez odlaganja i objavljuje ga najkasnije dva mjeseca nakon podnošenja zahtjeva Europskog parlamenta ili Vijeća. Zaključci iz hitnog izvješća uključuju se u sljedeće godišnje izvješće. U hitnom izvješću mogu se navesti preporuke za uklanjanje neposredne prijetnje vrijednostima Unije.

III. KOMPLEMENTARNOST S DRUGIM INSTRUMENTIMA

19. Tri institucije potvrđuju komplementarnu narav godišnjeg ciklusa praćenja i drugih mehanizama za zaštitu i promicanje vrijednosti Unije, posebno postupka utvrđenog u članku 7. UEU-a, postupaka zbog povrede prava i postupka iz Uredbe (EU) 2020/xxxx. Tri institucije obvezuju se da će u politikama Unije u obzir uzeti ciljeve ovog Međuinstitucijskog sporazuma.
20. Ako se godišnjim izvješćem utvrde sustavni nedostaci u odnosu na jednu ili više vrijednosti Unije, tri institucije obvezuju se da će bez odgode poduzeti odgovarajuće mjere u okviru ovlasti koje su im dodijeljene Ugovorima. Tri institucije suglasne su da zaključci godišnjeg izvješća služe kao temelj za odluku o aktiviranju postupka iz članka 7. UEU-a i pokretanju postupaka zbog povrede prava u vezi sa zaštitom vrijednosti Unije. Tri institucije, među ostalim, razmatraju mogu li se politike Unije kojima se zahtijeva visoka razina uzajamnog povjerenja održati u svjetlu sustavnih nedostataka utvrđenih u godišnjem izvješću.
21. Godišnji ciklus praćenja uspostavljen ovim Sporazumom zamjenjuje mehanizam za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije koji je uspostavljen Odlukom Komisije 2006/928/EZ te mehanizam suradnje i provjere napretka Bugarske u ispunjavanju posebnih mjerila u području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala koji je uspostavljen Odlukom Komisije 2006/929/EZ i ispunjava, među ostalim, ciljeve koji se nastoje ostvariti tim odlukama. Komisija se stoga u odgovarajućem trenutku obvezuje staviti izvan snage te odluke.

Zajednička pravila za članak 7. UEU-a

22. Tri institucije suglasne su da će zaključke godišnjih izvješća koristiti u svojoj procjeni toga postoji li očita opasnost da država članica ozbiljno prekrši vrijednosti Unije i u utvrđivanju toga krši li država članica ozbiljno i kontinuirano vrijednosti Unije u okviru članka 7. UEU-a.
23. Kako bi se povećala transparentnost i učinkovitost postupka utvrđenog u članku 7. UEU-a, tri institucije suglasne su osigurati da institucija koja podnosi prijedlog na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a predstavlja prijedlog u Vijeću i da je u potpunosti

obaviještena i uključena u sve faze postupka. Tri institucije suglasne su da će se redovito savjetovati u okviru radne skupine u pogledu postojećih i potencijalnih postupaka pokrenutih u skladu s člankom 7. UEU-a.

24. Tri institucije suglasne su oko utvrđivanja modaliteta čiji je cilj povećati učinkovitost postupka utvrđenog u članku 7. UEU-a. Takvi novi modaliteti mogu uključivati reguliran raspored saslušanja i sastanaka o trenutačnom stanju, preporuke za uklanjanje razloga za zabrinutost izraženih u obrazloženom prijedlogu i rokove za provedbu.

Zajednička pravila za proračunsku uvjetovanost

25. Tri institucije suglasne su da će zaključke godišnjeg izvješća upotrebljavati u svojoj procjeni postojanja općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama, u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) 2020/xxxx, kao i u svakoj drugoj relevantnoj procjeni za potrebe postojećih i budućih proračunskih instrumenata. Ako se u godišnjem izvješću utvrdi da opći nedostatak u pogledu vladavine prava u državi članici utječe ili bi mogao utjecati na načela dobrog financijskog upravljanja ili zaštite financijskih interesa Unije, Komisija šalje pisanu obavijest toj državi članici u skladu s člankom 5. stavkom 1. Uredbe (EU) 2020/xxxx.

IV. ZAVRŠNE ODREDBE

26. Tri institucije poduzimaju potrebne mjere radi osiguravanja sredstava i resursa potrebnih za pravilnu provedbu ovog Međuinstitucijskog sporazuma.
27. Tri institucije zajedno i redovito prate provedbu ovog Međuinstitucijskog sporazuma na političkoj razini u okviru redovnih rasprava, kao i na tehničkoj razini u okviru radne skupine.
28. Ovaj Sporazum stupa na snagu na dan potpisivanja.